

COLECCIÓN DE JUSTICIA CÍVICA



GUÍA DE IMPLEMENTACIÓN

Policía Orientada a la Solución de Problemas para la Justicia Cívica: Adecuaciones al Marco Normativo



GUÍA DE IMPLEMENTACIÓN

Policia Orientada a la Solucion de Problemas para la Justicia Civica: Adecuaciones al Marco Normativo

La presente publicación es parte de la estrategia de generación de conocimiento del programa Juntos para la Prevención de la Violencia (JPV) de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) en México. USAID contribuye al fortalecimiento de los sistemas locales de prevención integrados por actores del sector público y privado, organizaciones de la sociedad civil y académicos, en su capacidad para diseñar, implementar y evaluar políticas y prácticas de prevención de la violencia.

USAID ha consolidado un conjunto de “Colecciones” consistentes en herramientas, manuales, sistematizaciones, evaluaciones y guías con el objetivo de fortalecer las capacidades de los sistemas locales para atender el problema de la violencia y delincuencia en el corto, mediano y largo plazo, asegurando que la gestión del conocimiento y la evidencia sean generadas continuamente y trasciendan el período de ejecución del programa de USAID.

“ Este documento fue producido para su revisión por USAID. Fue preparado por el Observatorio Nacional Ciudadano como subcontratista de Chemonics International Inc. bajo el proyecto de USAID / México Juntos para la Prevención de la Violencia, primer contrato No. AID-523-C-15-00002. ”

“ Esta serie de documentos es posible gracias al apoyo del pueblo de los Estados Unidos, a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Su contenido es responsabilidad de los autores y no refleja necesariamente el punto de vista de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos de América. ”

CRÉDITOS

Diseño gráfico:
Jocelyn Castañeda

Diciembre, 2019

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	9
Objetivo de la guía.....	10
EL MODELO POP Y SU RELACIÓN CON EL MODELO HOMOLOGADO DE JUSTICIA CÍVICA (MHJC)	11
LA IMPLEMENTACIÓN DE SARA	13
¿QUÉ ATRIBUCIONES YA TIENE LA POLICÍA Y QUÉ SE DEBE INTEGRAR PARA IMPLEMENTAR EL MODELO POP?	15
¿Qué tenemos?	15
¿Qué nos falta?.....	17
Entrada en vigor de la propuesta de reforma	26
RUTA DE REFORMA Y ACTORES RELEVANTES.....	27
BIBLIOGRAFÍA	31

INTRODUCCIÓN

Tradicionalmente, la Policía en México ha funcionado bajo un esquema reactivo, es decir, ha enfocado su actuación en la atención de conflictos sociales o problemas de seguridad pública una vez que estos han ocurrido.

Las Policías destinan el grueso de su tiempo a atender hechos delictivos o alteraciones al orden público, sin invertir esfuerzos en explorar una solución efectiva a estos fenómenos en el mediano o largo plazo. Bajo esta lógica, la mayoría de sus actividades se basa en la atención de llamadas de emergencia y la detención de probables responsables; una y otra vez. Asimismo, el modelo policial actual recurre con frecuencia al uso del sistema penal para tratar las conductas provocadas con motivo de problemáticas de convivencia o conflictos comunitarios, en vez de incorporar y privilegiar el uso de otros esquemas menos punitivos de resolución de conflictos.

En este contexto, el Modelo de Policía Orientada a la Solución de Problemas (POP, por sus siglas en inglés) tiene como objetivo que la actividad policial transite hacia una función proactiva, participativa e integral. Bajo este Modelo, la actividad policial no se limita a realizar detenciones, sino que está orientada a la atención y resolución de los factores que originan el conflicto social y su escalamiento. De esta forma, el Modelo POP permite la atención de diversos problemas de seguridad pública relacionados con delitos, faltas administrativas o conflictos sociales; así como la propuesta de soluciones diferenciadas basadas en el análisis exhaustivo previo de cada problemática.

La implementación del Modelo POP permitirá mejorar, tanto el desempeño de la policía en beneficio de la sociedad, como la percepción ciudadana sobre la seguridad pública y la confianza institucional.

Objetivo de la guía

El presente documento tiene como objetivo que las autoridades municipales conozcan los elementos básicos que debe contener el marco jurídico que regula a las instituciones policiales a nivel municipal, con el fin de implementar el Modelo POP en el ámbito local.

Para lograrlo, se proporciona un panorama de las atribuciones con las que ya cuentan las instituciones policiales y se propone una serie de modificaciones mínimas que deben incorporarse al marco jurídico. Por último, se identifica a los actores con atribuciones para realizar las adecuaciones necesarias y suficientes al marco normativo, con el fin de que los gobiernos locales tengan el soporte jurídico para llevar a la práctica el Modelo POP.

Cabe destacar que las adecuaciones normativas previstas en esta guía son tan solo el primer paso para alcanzar la implementación y consolidación del Modelo POP en la actuación de las instituciones policiales a nivel municipal.

Esta guía está basada en el contenido desarrollado en la publicación Modelo POP, por lo que, de ser necesario, se deberá recurrir a dicho documento para profundizar en los conceptos y métodos aquí retomados.

EL MODELO POP

Su relación con el Modelo Homologado de Justicia Cívica (MHJC)

Las instituciones policiales tienen un papel fundamental en la sociedad porque son el primer punto de contacto con esta ante la comisión de un delito, una falta administrativa o un conflicto social o comunitario.¹ El Modelo POP ofrece a los oficiales de policía un enfoque de actuación distinto al tradicional, que va más allá de la labor de reacción frente a un problema de seguridad pública.² En comparación con el modelo actual (reactivo), este modelo se propone detectar, analizar, intervenir y dar seguimiento a los problemas de seguridad pública, basándose en evidencia; su objetivo es lograr la reducción sostenible a largo plazo de estos fenómenos.³

Para lograr la aplicación integral del Modelo POP deben retomarse aspectos ya avanzados por el Modelo Homologado de Justicia Cívica (MHJC), debido a la naturaleza de los problemas de seguridad pública a los que regularmente se enfrentan las instituciones policiales a nivel municipal. El MHJC busca transitar del proceso actual de calificación y sanción de faltas administrativas hacia la incorporación de una visión de justicia cívica que facilite y mejore la convivencia en una comunidad, a fin de evitar que los conflictos escalen a conductas delictivas o actos de violencia.

¹ Véase *Modelo Homologado de Justicia Cívica y Cultura de la Legalidad para los Municipios de México, Guía 2 Implementación*, (USAID), p. 19.

² En este contexto, un problema es definido como: "Un patrón recurrente de incidentes que competen a la policía, que causan daño a la comunidad y que el patrullaje rutinario no suele controlar o prevenir con eficacia", de acuerdo al documento *Implementing POP: Leading, structuring and managing a Problem-Oriented Police Agency* (Community Oriented Policing Services), [Michael Scott, et al.], pp. 11 y 16.

³ Véase *Implementing POP: Leading, structuring and managing a Problem-Oriented Police Agency* (Community Oriented Policing Services), [Michael Scott, et al.], p. 6.

El MHJC tiene cinco características distintivas: 1) una visión sistémica que involucra al Juzgado Cívico como el articulador de un conjunto de actores; 2) la incorporación de audiencias públicas; 3) la actuación policial *in situ* con enfoque de proximidad; 4) la incorporación de las medidas para mejorar la convivencia cotidiana, que busca contribuir a la atención de las causas subyacentes que originan las conductas conflictivas de los infractores; y 5) la implementación de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias (MASC).

El Modelo POP retoma tres características del MHJC:

- **La actuación policial *in situ*** se refiere al actuar proactivo de la policía ante un conflicto entre las personas (cuando este aún no constituye un delito); de tal manera que escucha a las partes, entiende el conflicto y es capaz de desactivarlo. Es decir, aplica la herramienta de mediación para lograr la resolución del conflicto o, en su caso, invita a las partes a acudir al Centro de Mediación.
- **Medidas para mejorar la convivencia cotidiana:** forman parte de las sanciones previstas por el MHJC y se dirigen a los infractores para que, con ayuda de instituciones estratégicas, atiendan las causas de sus conductas.⁴ A través de una actuación basada en el Modelo POP, la policía puede detectar, canalizar y atender de forma temprana dichas causas.
- **Centro de Mediación:** para aquellos conflictos en los que no sea posible el éxito o la aplicación de la mediación *in situ* por parte de los oficiales de policía, se invita a las partes a acudir a un Centro de Mediación, donde expertos certificados en MASC les ayudarán a llegar a un acuerdo.

Estas herramientas permitirán al policía generar información sobre la naturaleza y el tipo de problemas de seguridad pública que se presentan en su comunidad; la zona en donde ocurren; los perfiles de riesgo de las personas involucradas en un conflicto; y las características de modo, tiempo y lugar en las que normalmente suceden este tipo de conductas.

⁴ Como el consumo abusivo de sustancias ilegales o la falta de control de emociones.

LA IMPLEMENTACIÓN DE SARA

En su conjunto, la información recabada por parte de los oficiales de policía —en su continua interacción con la comunidad y los conflictos que se presentan— permitirá a la institución policial contar con datos e insumos relevantes para poner en práctica el modelo SARA (por sus siglas en inglés). Este método busca la resolución de problemas a través de la detección, análisis, respuesta y evaluación de un problema de seguridad pública.

A continuación se presenta una breve descripción de sus componentes:

Detección del problema: en este paso, la policía identifica y prioriza los problemas, sus causas y los elementos que detonan los conflictos entre personas.

Análisis: consiste en revisar detalladamente las causas y la naturaleza del problema, con ayuda de diferentes fuentes de información, como encuestas, análisis de las conductas detectadas por región o zona de patrullaje, revisión de los informes policiales y bitácoras de campo de los policías.

Respuesta: la institución policial se enfoca en desarrollar e implementar soluciones a los conflictos que se identificaron en las etapas previas. Las soluciones tendrán que lograr resolver problemas a mediano y largo plazo, y no mediante una actuación reactiva.

Evaluación: implica determinar el impacto de las acciones puestas en marcha, y si contribuyen a resolver el problema o disminuirlo en el mediano y largo plazo, por área y por tipo de conflicto.

En conclusión, para la correcta implementación del Modelo POP, es necesario redireccionar los esfuerzos y las atribuciones de los oficiales de policía hacia un modelo de actuación proactivo y de colaboración estrecha con la comunidad. Para lograrlo se deben aprovechar las atribuciones ya previstas en el marco normativo y realizar una serie de adecuaciones para orientar la actuación policial hacia el análisis estratégico de los eventos que ocurren en su territorio y el diseño de planes de acción que contribuyan a prevenirlos desde la atención temprana.

¿QUÉ ATRIBUCIONES YA TIENE LA POLICÍA Y QUÉ SE DEBE INTEGRAR PARA IMPLEMENTAR EL MODELO POP?

¿Qué tenemos?

El marco jurídico federal vigente en materia de seguridad pública otorga a las Instituciones Policiales las atribuciones para recibir denuncias, brindar atención a las víctimas e investigar los delitos bajo el mando y conducción del Ministerio Público. No obstante, no prevé con claridad las facultades específicas para la atención de conflictos comunitarios ni las herramientas para que los oficiales de policía coadyuven a su resolución en el lugar de los hechos. A su vez, el marco jurídico actual no orienta la actuación policial hacia la resolución de problemas específicos de seguridad pública, con base en el análisis estratégico del fenómeno.⁵

Prevención del delito e infracciones administrativas

Por ley, las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deben desarrollar la función de prevención, la cual consiste en ejecutar acciones tendientes a prevenir la comisión de delitos e infracciones administrativas a través de actos de investigación, inspección, vigilancia y vialidad.⁶ Esto habilita a las policías municipales para realizar actividades de recopilación, sistematización y análisis de información con anticipación a la aparición de un delito, infracción administrativa o conflicto comunitario. Lo anterior es esencial para los componentes de Detección y Análisis del método SARA, utilizado por el Modelo POP.

⁵ Cabe destacar que el *Manual para la Capacitación y Evaluación de Competencias Básicas de la Función para los Integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública* (2017) es producto de los requisitos para obtener el Certificado Único Policial, ratificados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública; pero no prevé la enseñanza/ evaluación de herramientas relacionadas con el tipo de actuación policial que propone el Modelo POP.

⁶ Véase el Artículo 75 fracción II de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP) y el artículo 132 fracción XII del Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP).

Recepción de denuncias e investigación del delito

Las instituciones policiales ya cuentan con la atribución para recibir denuncias de hechos probablemente constitutivos de delitos y la práctica de diligencias para el esclarecimiento de estos hechos, así como de la probable responsabilidad de quien los haya cometido o participado en su comisión; lo anterior bajo el mando y la conducción del Ministerio Público.⁷ A su vez, en caso de información anónima, las instituciones policiales tienen la facultad para realizar los actos de investigación tendientes a constatar su veracidad.⁸

El ejercicio de estas atribuciones implica que la Policía atienda de primera mano a las víctimas y testigos del delito y logre hacerse de información relevante sobre las circunstancias —el modo, el tiempo y el lugar— bajo las cuales ocurrieron los hechos ilícitos. Esta fuente de información es imprescindible para los componentes de Detección y Análisis del método SARA, debido a su cercanía con los hechos. Por otra parte, la atribución para investigar los delitos permite que la Policía pueda realizar actos de investigación (en el marco de la conducción ejercida por el Ministerio Público) posteriores al primer momento de contacto con el delito. Esto permite obtener más información relevante sobre el caso, al aprovechar su posición de proximidad con la comunidad.

Atención a víctimas

Las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno tienen la atribución de proporcionar atención a víctimas, ofendidos y testigos del delito mediante la protección a su integridad y auxilio inmediato, así como a través de la preservación de elementos de prueba que sean aportados por la víctima durante la intervención policial.⁹

Esto permite que las instituciones policiales cuenten con espacios físicos destinados a la atención integral de las víctimas. Además, facilita a su vez la obtención de información criminológica relevante y el seguimiento puntual a los casos reportados por las víctimas.

⁷ Véanse los Artículos 75, fracción I, y 77, fracciones I y III, de la LGSNSP, y los artículos 132, fracción I, y 221, párrafos primero y segundo, del CNPP.

⁸ Véase el Artículo 77, fracción II, de la LGSNSP y los artículos 132, fracción II, y 221, párrafo tercero, del CNPP.

⁹ Véase el Artículo 77, fracción XII, de la LGSNSP.

¿Qué nos falta?

A fin de desdoblar y reglamentar las atribuciones ya descritas, las instituciones policiales a nivel municipal deben emprender un proceso de reforma en su marco jurídico con el apoyo de las autoridades estatales y municipales que cuenten con las atribuciones para expedir y/o reformar leyes y reglamentos según corresponda. Este proceso deberá considerar la incorporación de los siguientes componentes mínimos:

1. El **Modelo de Policía Orientada a la Solución de Problemas** (POP) como modelo de actuación policial a seguir
2. El **conflicto comunitario** como una categoría de conductas relevantes para la actuación policial
3. La **mediación** como una herramienta para la resolución de conflictos comunitarios
4. Una **estructura orgánica** con áreas especializadas en las labores de: 1) atención a víctimas, 2) investigación, 3) análisis y 4) mediación

A continuación se presentan las adecuaciones normativas propuestas para la integración de estos componentes en el texto de la ley.

Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública (o equivalente)

Incorporar cambios al marco jurídico desde el nivel estatal permite homologar la actuación policial de las instituciones policiales municipales pertenecientes a una entidad federativa. Con el transcurso del tiempo, esto contribuirá a mejorar la coordinación intermunicipal y la percepción social en cuanto a la regularidad del estado de la seguridad pública a través de distintos municipios.

Es por estos beneficios que se propone la introducción de cambios normativos a nivel estatal. Sin embargo, de encontrarse obstáculos para lograr esta modificación a través del Congreso Estatal, la reforma propuesta puede adherirse a las adecuaciones sugeridas para el marco jurídico a nivel municipal.

¹⁰ La LGSNSP, en su artículo 5 f. IX, define a estas Instituciones como cuerpos de policía, de vigilancia y custodia de los establecimientos penitenciarios, de detención preventiva o de centros de arraigos, y en general todas las dependencias encargadas de la seguridad pública que realicen funciones similares.

Tabla I. Modificaciones a Ley Estatal de Seguridad Pública

MODIFICACIÓN PROPUESTA	MOTIVACIÓN
<p>Artículo #. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por: (...)</p> <p>#. Conflicto comunitario: aquellos problemas que se suscitan por la convivencia ordinaria en la comunidad urbana y abarcan aquellas situaciones problemáticas entre partes, que no constituyen faltas administrativas y que pueden o no ser relevantes para efectos penales, con exclusión de las conductas de mediano o alto impacto criminal;¹¹</p> <p>(...)</p>	<p>Definir en el glosario de la ley el conflicto comunitario como una categoría de conductas relevantes para la actuación de las instituciones policiales a nivel municipal.</p>
<p>Artículo #. Las instituciones policiales, para el mejor cumplimiento de sus objetivos, desarrollarán, cuando menos, las siguientes funciones: (...)</p> <p>#. Prevención, que será la encargada de prevenir la comisión de delitos e infracciones administrativas, realizar las acciones de inspección, vigilancia y vialidad en su circunscripción. En el ámbito de su competencia, las instituciones policiales a nivel municipal adoptarán un modelo de actividad policial basado en la detección y solución de problemáticas de seguridad pública con base en el análisis estratégico del fenómeno, su intervención y seguimiento. Estas instituciones pondrán énfasis en la atención de conflictos comunitarios y sus detonantes, a fin de evitar que estos escalen a faltas administrativas o conductas delictivas, y diseñarán respuestas para lograr su reducción y prevención.</p> <p>(...)</p>	<p>La función de prevención de las instituciones policiales, por su naturaleza, es la más idónea para incorporar al Modelo POP, ya que dicha función implica ejecutar acciones tendientes a prevenir la comisión de delitos e infracciones administrativas a través de actos de investigación, inspección, vigilancia y vialidad.</p> <p>Se propone adicionar esta función para que las instituciones policiales adopten una labor policial basada en el Modelo POP con enfoque especial en la desactivación temprana de los conflictos comunitarios.</p>

Fuente: elaboración propia.

¹¹ Véase *Modelo Homologado de Justicia Cívica y Cultura de la Legalidad para los Municipios de México, Guía 2 Implementación*, (USAID), p. 19.

Reglamento de Gobierno Municipal (o equivalente)

A partir de este marco de referencia a nivel estatal, el reglamento municipal que establece las bases para la organización y funcionamiento del Gobierno y la Administración Pública del Ayuntamiento (Reglamento de Gobierno Municipal o equivalente) debe ajustarse para asignar a la institución policial municipal las atribuciones y estructura orgánica presentadas en la Tabla 2.

Tabla 2. Modificaciones al reglamento del Gobierno Municipal

MODIFICACIÓN PROPUESTA	MOTIVACIÓN
<p>Artículo #*. La Secretaría de Seguridad Pública¹² está encargada de planear, ejecutar, supervisar y evaluar los programas, proyectos y acciones tendientes a garantizar el orden público y la seguridad pública a través de las funciones de prevención, proximidad social, reacción e investigación.</p> <p>Son atribuciones de la Secretaría de Seguridad Pública:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Planear, ejecutar, evaluar y dar seguimiento a medidas que garanticen la prevención del delito, el mantenimiento del orden público y la seguridad pública; II. Incorporar en la Secretaría el modelo de actuación de Policía Orientada a la Solución de Problemas¹³ con el fin de:¹⁴ <ol style="list-style-type: none"> a. Implementar estrategias basadas en el uso sistemático de alianzas con la comunidad y mecanismos alternativos de resolución de conflictos para atender las condiciones inmediatas que dan lugar a problemas de seguridad pública,¹⁵ como el delito, las infracciones administrativas y los conflictos comunitarios;¹⁶ b. Mejorar la respuesta a problemáticas de seguridad pública dentro de la competencia de la Secretaría, dando prioridad al análisis exhaustivo de las problemáticas; 	<p>Reglamento debe incorporar a detalle las atribuciones generales de la institución policial. Esto incluye la descripción de las atribuciones relacionadas con la puesta en práctica del Modelo POP y las relacionadas con la implementación de SARA, la recepción de denuncias, la atención integral hacia las víctimas y la investigación del delito.</p>

¹² Para efectos prácticos de esta Guía de Implementación, se nombrará a la institución policial como *Secretaría de Seguridad Pública*, sin que tenga alguna implicación sobre la naturaleza jurídica que cada municipio decida otorgar a la institución.

¹³ Pueden utilizarse las siguientes variaciones conceptuales: Policía comunitaria, Policía basada en evidencia, Policía basada en inteligencia, Policía orientada a la solución comunitaria de problemas, etc.

¹⁴ Véase *Implementing POP: Leading, structuring and managing a Problem-Oriented Police Agency (Community Oriented Policing Services)*, [Michael Scott, et al.], p. 10.

¹⁵ Un problema en este contexto es definido como “un patrón recurrente de incidentes competencia de la Policía, que causan daño a la comunidad y que el patrullaje rutinario no suele controlar o prevenir con eficacia”, de acuerdo con lo establecido en *Implementing POP: Leading, structuring and managing a Problem-Oriented Police Agency (Community Oriented Policing Services)*, [Michael Scott, et al.], pp. 11 y 16.

¹⁶ Véase *Implementing POP: Leading, structuring and managing a Problem-Oriented Police Agency (Community Oriented Policing Services)*, [Michael Scott, et al.], p. 6.

MODIFICACIÓN PROPUESTA	MOTIVACIÓN
<p>c. Colaborar estrechamente con la comunidad en la prevención y contención de delitos, infracciones administrativas y conflictos comunitarios para lograr la solución de problemas específicos;</p> <p>d. Generar competencias policiales de comunicación, mediación de conflictos, generación de reportes y habilidades de análisis para la solución efectiva de problemas;</p> <p>e. Privilegiar respuestas preventivas y alternativas al derecho penal sobre acciones puramente reactivas; y</p> <p>f. Lograr la reducción sostenible de problemas de seguridad pública a través de intervenciones durante periodos razonables de tiempo.¹⁷</p> <p>III. Recopilar, sistematizar y analizar información criminológica con el fin de detectar, diagnosticar y priorizar problemas de seguridad pública; identificar sus características de modo, tiempo y lugar; sus causas y las condiciones que los facilitan o detonan.</p> <p>IV. Desarrollar e implementar estrategias para responder a problemas de seguridad pública con base en un análisis exhaustivo de estos.</p> <p>V. Dar seguimiento y evaluar las estrategias e intervenciones implementadas para hacer frente a problemas de seguridad pública.</p> <p>VI. Recibir denuncias de hechos posiblemente constitutivos del delito sin exigir requisito especial alguno.</p> <p>VII. Proporcionar atención integral a víctimas, ofendidos o testigos del delito, y garantizar una coordinación efectiva con todas las dependencias y entidades competentes en la materia para lograr la mejor atención y protección de las víctimas.</p> <p>VIII. Realizar diligencias y actos de investigación necesarios al recibir la noticia de la comisión de un delito, a fin de que este no se consuma o provoque consecuencias ulteriores, e informar por cualquier medio al Ministerio Público, a fin de que este coordine la investigación.</p>	<p>Reglamento debe incorporar a detalle las atribuciones generales de la institución policial. Esto incluye la descripción de las atribuciones relacionadas con la puesta en práctica del Modelo POP y las relacionadas con la implementación de SARA, la recepción de denuncias, la atención integral hacia las víctimas y la investigación del delito.</p>

¹⁷ Véase *Implementing POP: Leading, structuring and managing a Problem-Oriented Police Agency* (Community Oriented Policing Services), [Michael Scott, et al.], p. 13.

MODIFICACIÓN PROPUESTA	MOTIVACIÓN
<p>Artículo #. Para el cumplimiento de su encargo y el ejercicio de sus atribuciones, la Secretaría de Seguridad Pública contará con las siguientes direcciones y unidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> I. Dirección General de Policía II. Unidad de Atención a Víctimas III. Unidad de Investigación IV. Unidad de Análisis V. Centro de Mediación Policial <p>(...)</p>	<p>Reglamento debe incorporar a detalle las atribuciones generales de la institución policial. Esto incluye la descripción de las atribuciones relacionadas con la puesta en práctica del Modelo POP y las relacionadas con la implementación de SARA, la recepción de denuncias, la atención integral hacia las víctimas y la investigación del delito.</p>

Fuente: elaboración propia.

*Puede consultar el listado completo de atribuciones de la institución policial en la publicación Modelo POP.

Bando de Policía (o equivalente)

El reglamento municipal que rige la organización, funcionamiento y atribuciones de la institución policial municipal (reglamento o bando de policía y buen gobierno, o equivalente) debe ajustarse para puntualizar las atribuciones de cada una de las áreas que conforman la estructura orgánica propuesta por esta guía. A su vez, el reglamento debe dictar que la institución policial se organice con base en una distribución sectorial, de acuerdo con lo sugerido por el Modelo POP.

Tabla 3. Modificaciones propuestas

MODIFICACIÓN PROPUESTA	MOTIVACIÓN
<p>Artículo #. La Secretaría de Seguridad Pública dividirá al Municipio en sectores, con base en el análisis de las zonas criminógenas, la población, y la situación geográfica y de comunicaciones.</p> <p>Cada sector estará integrado en una Inspección de Policía, que debe contar al menos con:</p> <ul style="list-style-type: none"> I. Un jefe de Sector al mando de la Inspección II. Un jefe de Atención a Víctimas <p>La Secretaría se asegurará de que exista la debida cobertura del servicio de seguridad pública a lo largo de las tenencias del municipio.</p>	<p>La sectorización por cuadrantes facilita el patrullaje y la actividad policial, ya que determina la oferta y demanda de servicios policiales en una comunidad, y permite la asignación de tareas y responsabilidades en función del territorio.</p>

MODIFICACIÓN PROPUESTA	MOTIVACIÓN
<p>Artículo #. La Unidad de Atención a Víctimas cuenta con las siguientes atribuciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Planear y estructurar mecanismos y espacios para la atención integral de víctimas, ofendidos o testigos del delito; II. Establecer manuales y protocolos de atención inmediata a víctimas; III. Capacitar al personal de la institución policial en los manuales y protocolos de atención a víctimas; IV. Implementar la atención médica, de trabajo social, psicológica y jurídica a las víctimas en las inspecciones que realice la policía; V. Recibir denuncias de hechos posiblemente constitutivos de delito, sin exigir requisito especial alguno; VI. Proporcionar a las víctimas, ofendidos y testigos del delito: <ol style="list-style-type: none"> a. Protección y auxilio inmediato para salvaguardar su integridad física y psicológica; b. Información sobre los derechos que les asisten; c. Atención médica y psicológica, si es necesario, que incluye su canalización a centros especializados de atención en la entidad; e VII. Informar a la Unidad de Análisis de todos los hechos posiblemente constitutivos de delito de los que tenga conocimiento. 	<p>Esta Unidad está basada en la atribución de las instituciones policiales para desarrollar sistemas de recepción de denuncias¹⁸ y atención a víctimas (Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y Código Nacional de Procedimientos Penales).</p> <p>La Unidad requiere para su operación de espacios físicos que generen un entorno de confianza y faciliten la interacción entre los usuarios y la autoridad.</p>

¹⁸ Véase *Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica*, p. 36.

MODIFICACIÓN PROPUESTA	MOTIVACIÓN
<p>Artículo #. La Unidad de Investigación cuenta con las siguientes atribuciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Realizar las diligencias necesarias para investigar los hechos posiblemente constitutivos del delito y la probable responsabilidad de quien los haya cometido o participado en su comisión, bajo la conducción y mando del Ministerio Público; II. Practicar las inspecciones y otros actos de investigación necesarios, así como reportar sus resultados al Ministerio Público. Para aquellos actos de investigación que requieran autorización judicial, se deberá solicitar está a través del Ministerio Público; III. Preservar el lugar de los hechos o del hallazgo y realizar todos los actos necesarios para garantizar la integridad de los indicios; IV. Recolectar y resguardar los objetos relacionados con la investigación de los delitos, incluyendo aquellos elementos de prueba que sean aportados por la víctima durante la intervención policial; V. Entrevistar a las personas que pudieran aportar algún dato o elemento para la investigación; VI. Requerir a las autoridades competentes y solicitar a las personas físicas o morales, informes y documentos para fines de la investigación. En caso de negativa, informar al Ministerio Público para que determine lo conducente; y VII. Actuar bajo el mando del Ministerio Público en el aseguramiento de bienes para fines de la investigación de los delitos. 	<p>La legislación ya prevé la posibilidad de conformar unidades de investigación fuera de las instituciones de procuración de justicia¹⁹ y su sustento jurídico puede desprenderse de la función policial de prevención. Esta función comprende el trabajo de investigación para la disuasión y prevención de los delitos y las faltas administrativas.</p> <p>Esta Unidad sirve de apoyo a las labores del Ministerio Público al extender su capacidad operativa y, por ende, su efectividad en la persecución del delito.</p> <p>Para la correcta coordinación entre la institución policial y el Ministerio Público, resta que se expidan los protocolos necesarios para que este ejerza con fluidez la conducción y el mando de la Policía en el marco de la investigación de los delitos.²⁰</p>

¹⁹ Véase el Artículo 76, primer párrafo, de la LGSNSP.

²⁰ Véase *Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica*, p. 28.

MODIFICACIÓN PROPUESTA	MOTIVACIÓN
<p>Artículo #. La Unidad de Análisis cuenta con las siguientes atribuciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Tomar medidas y acciones para prevenir la comisión de delitos por medio de sistemas homologados de recolección, clasificación, registro, análisis y evaluación de información, con respeto a los derechos humanos y la protección de datos personales; II. Generar análisis técnico-táctico y estratégico con base en la información recolectada; proponer acciones para su explotación operativa y generar inteligencia; III. Ordenar y supervisar operaciones encubiertas y de usuarios simulados para la prevención del delito; IV. Supervisar que los oficiales de policía recaben e incorporen a las bases de datos criminalísticos, la información que contribuya a la prevención del delito, infracciones administrativas y conflictos comunitarios; y V. Tomar acciones sistematizadas para la planeación, recopilación, análisis y aprovechamiento de la información para la contención y prevención del delito, faltas administrativas y conflictos comunitarios. 	<p>Esta Unidad debe facilitar la sistematización y visualización de información relacionada con problemas de seguridad pública con el fin de implementar SARA.</p>
<p>Artículo #. Como parte del Sistema de Justicia Cívica del Municipio, los oficiales de policía que son parte de la Secretaría cuentan con las siguientes atribuciones a fin de coadyuvar en la resolución pronta, transparente y expedita de conflictos comunitarios:²¹</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Identificar y atender conflictos comunitarios en el lugar de los hechos; II. Participar activamente en la resolución amistosa de conflictos comunitarios; III. Desactivar de forma temprana el escalamiento de los conflictos comunitarios en el lugar de los hechos; IV. Hacer uso de la mediación como estrategia preventiva, integral y proactiva para la solución de conflictos comunitarios; V. Dar seguimiento a los acuerdos alcanzados con motivo de la resolución de conflictos comunitarios, y VI. Llevar un registro exhaustivo y sistematizado de los conflictos comunitarios de los que haya tenido conocimiento. 	<p>Se otorga a los oficiales de policía un conjunto de atribuciones para actuar con flexibilidad frente a un conflicto comunitario y lograr su resolución. A su vez, se propone un perfil policial a alcanzar para la correcta atención de este tipo de problemáticas.</p>

²¹ Véase *Modelo Homologado de Justicia Cívica, Buen Gobierno y Cultura de la Legalidad para los Municipios de México*, p. 28.

MODIFICACIÓN PROPUESTA	MOTIVACIÓN
<p>Artículo #. Para lograr el correcto ejercicio de las atribuciones previstas en el artículo anterior, los oficiales de policía de la Secretaría deberán contar con las siguientes capacidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> I. Habilidades para la mediación; II. habilidades para la resolución de problemas en el lugar de los hechos; III. Proactividad para identificar y resolver problemas; y IV. Sensibilidad y convicción en la labor de prevención. 	<p>Se otorga a los oficiales de policía un conjunto de atribuciones para actuar con flexibilidad frente a un conflicto comunitario y lograr su resolución. A su vez, se propone un perfil policial a alcanzar para la correcta atención de este tipo de problemáticas.</p>
<p>Artículo #. La Secretaría contará con un Centro de Mediación que ofrecerá al público el servicio de mecanismos alternativos de solución de controversias para la atención de conflictos comunitarios.</p> <p>El Centro de Mediación contará con Facilitadores encargados de prestar el servicio de mediación. Los Facilitadores deberán contar con una cédula profesional en las carreras de Trabajo Social, Psicología o Sociología y estar certificados en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias.</p> <p>El Centro de Mediación llevará un registro sistematizado de los conflictos comunitarios que hayan sido atendidos y dará seguimiento a aquellos en los que se haya alcanzado un acuerdo.</p>	<p>Contar con un espacio físico que cuente con la infraestructura y los elementos didácticos adecuados para el desarrollo de las sesiones de mediación dentro de un ambiente de confianza.</p> <p>En sintonía con lo previsto en el Modelo Homologado de Justicia Cívica, Buen Gobierno y Cultura de la Legalidad para los Municipios de México, los acuerdos a los que lleguen las partes con motivo de su asistencia al Centro de Mediación deberán ser ratificados ante el juez cívico.</p>
<p>Artículo #. Los oficiales de policía que forman parte de la Secretaría invitarán a las partes involucradas en un conflicto comunitario a acudir al Centro de Mediación, en caso de no alcanzar una solución para el conflicto en el lugar de los hechos.</p>	
<p>Artículo #. Los acuerdos alcanzados en el Centro de Mediación deberán ser ratificados por el juez cívico y su incumplimiento constituirá una falta administrativa.</p>	<p>El objetivo de esta sanción es incentivar el respeto hacia los acuerdos alcanzados por las partes mediante una consecuencia tangible.²²</p>

Fuente: elaboración propia.

²² Véase Modelo Homologado de Justicia Cívica, Buen Gobierno y Cultura de la Legalidad para los Municipios de México, pp. 30 y 31.

Entrada en vigor de la propuesta de reforma

Parte fundamental del éxito de cualquier reforma es prever y planear las acciones y temporalidades a partir de las cuales entrará en vigor. Para lograr una adecuada implementación, debe preverse un conjunto de artículos transitorios para asegurar la operatividad de las modificaciones al marco jurídico. Estos artículos transitorios regularán los plazos en los que entrará en vigor la reforma, las áreas responsables de supervisar y lograr la implementación y consolidación del Modelo POP en la actuación policial, así como los manuales de funciones y protocolos de actuación necesarios para llevar a la práctica el Modelo POP.

Los artículos transitorios deberán reconocer las capacidades profesionales, operativas y de infraestructura presentes en la institución policial, a fin de establecer una serie de plazos y acciones a cumplir que sean alcanzables y acordes con la realidad que vive la institución.

RUTA DE REFORMA Y ACTORES RELEVANTES

Como quedó detallado en el apartado anterior, esta guía propone como primer paso una reforma a la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública (o equivalente) con el fin de homologar la actuación policial de todos los municipios que conforman a una entidad federativa. Para lograrlo, es necesaria la colaboración del titular de la institución policial, el presidente municipal y su Dirección Jurídica o de Normatividad para articular y formular una propuesta de reforma a la ley estatal. Una vez trabajada la propuesta, y con el consenso de estos actores, el Ayuntamiento por sí mismo podrá presentar esta iniciativa de reforma ante el Congreso Estatal que le corresponda, ya que las Constituciones Políticas de las entidades federativas le otorgan esta atribución.

En el caso de encontrar obstáculos para lograr una reforma a la ley estatal en la materia, puede optarse por incorporar los cambios respectivos, en conjunto con el resto de adecuaciones que propone esta guía, directamente al marco jurídico municipal.

Una vez superado este aspecto, y antes de emprender la ruta de reforma para implementar el Modelo POP en una institución policial, es necesario valorar la naturaleza jurídica de la institución. Este aspecto determinará qué actores tienen la atribución para expedir o modificar los instrumentos normativos que la regulan. Por ejemplo, si se trata de una dependencia de la Administración Pública del Ayuntamiento, la atribución para expedir reglamentos recae en el propio Ayuntamiento, por lo general. En cambio, si se trata de un organismo descentralizado o desconcentrado de la Administración Pública del Ayuntamiento, es probable que esta atribución recaiga en la propia institución y no deba recurrirse a la consulta de otros actores.

Como en la generalidad de los casos la institución policial local suele ser una dependencia de la Administración Pública del Ayuntamiento, a continuación se presentan los actores que deben tomarse en cuenta para trabajar la propuesta de reforma en función del contexto y las necesidades de cada municipio:

- **Titular de la institución policial:** cuenta con la facultad para proponer al Ayuntamiento, por conducto del presidente municipal, proyectos de reglamentos y otras disposiciones administrativas. Trabaja la propuesta de la mano con:
 - Área o Dirección Jurídica de la institución policial
 - Mandos altos y medios de la institución policial
 - Oficiales de policía parte de la Escala Básica de la institución policial
- **Presidente municipal:** cuenta con la facultad para proponer al Ayuntamiento proyectos de reglamentos y otras disposiciones administrativas. Trabaja la propuesta de la mano con:
 - Dirección Jurídica o de Normatividad
- **Ayuntamiento:** cuenta con la facultad para expedir reglamentos y otras disposiciones administrativas. Expide la reforma previo aprobación de:
 - La Comisión de Seguridad Pública/Justicia/Procuración de Justicia (o equivalente) encargada de la dictaminación de los proyectos de reglamentos y otras disposiciones administrativas.

Una vez considerada la participación de estos actores, se recomienda tomar como base la siguiente ruta de acción para lograr la expedición de la propuesta de reforma:

- I. El Área Jurídica de la institución policial trabaja una versión preliminar de la propuesta de reforma, que considere el contexto y las necesidades del municipio, y la pone a consideración de: 1) el Titular de la institución, 2) los Mandos Altos y Medios, y 3) un grupo de enfoque de oficiales de policía pertenecientes a la Escala Básica.
- II. El Área Jurídica de la institución policial incorpora la retroalimentación recibida a la propuesta, y presenta una versión final al titular de la institución para su aprobación.
- III. El titular de la institución policial solicita una mesa de trabajo con la Dirección de Normatividad del Gobierno Municipal a fin de entrar al estudio técnico-jurídico de la propuesta de reforma.
- IV. El titular de la institución policial envía al presidente municipal el proyecto de reforma.
- V. El presidente municipal envía al Ayuntamiento el proyecto de reforma.
- VI. La Comisión del Ayuntamiento en la materia dictamina el proyecto de reforma.

VII. El Ayuntamiento aprueba y expide el proyecto de reforma.

VIII. La institución policial trabaja en la implementación y consolidación del Modelo POP con base en los transitorios previstos en la reforma.

Una vez publicada la reforma que da soporte jurídico al Modelo POP, el Ayuntamiento y la institución policial deben colaborar estrechamente y sumar esfuerzos para lograr la implementación y consolidación del modelo en el municipio, con el fin de remover el enfoque de actuación policial puramente reactivo frente a problemas de seguridad pública. Lo anterior implica revertir una fuerte inercia en las instituciones policiales.

A su vez, la aplicación del Modelo POP requiere de un trabajo cíclico y constante a lo largo del tiempo —basado en la detección, análisis exhaustivo, intervención y seguimiento de problemas de seguridad pública—. Por ende, solo a través de un esfuerzo institucional permanente podrá obtenerse la reducción sostenida de estas problemáticas y la mejora del contexto de seguridad pública de una comunidad.



BIBLIOGRAFÍA

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. (2018), *Modelo Homologado de Justicia Cívica y Cultura de la Legalidad para los Municipios de México: Guía 2 Adecuaciones normativas e infraestructura*. México: USAID

Consejo Nacional de Seguridad Pública. (2017), *Modelo Homologado de Justicia Cívica, Buen Gobierno y Cultura de la Legalidad para los Municipios de México*, expedido mediante el Acuerdo 14/XLII/17

Consejo Nacional de Seguridad Pública. (2019), *Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica*, expedido mediante el Acuerdo 04/XLIV/19

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Dirección de Normatividad del Ayuntamiento de Guadalupe, Nuevo León. (s.f.). *Manuales de Funciones, de las Direcciones de Policía de Reacción, Policía de Tránsito, Policía de Proximidad y de Análisis Delictivo de la Secretaría de Seguridad Pública del Municipio de Guadalupe, Nuevo León*

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública

Leyes del Sistema Estatal de Seguridad Pública

Periódico Oficial del Estado de Michoacán. (2015). *Acuerdo por el que se crea el Órgano Desconcentrado de la Comisión Municipal de Seguridad denominado Policía de Morelia*. [publicado el 25 de diciembre de 2015]

Reglamentos de Gobierno Municipal

Reglamentos de Policía y Buen Gobierno, y Tránsito

Scott, M & Kirby, S. (2012). *Implementing POP: Leading, structuring and managing a Problem-Oriented Police Agency*. Washington, D.C.: Community Oriented Policing Services, U.S. Department of Justice



